

Flächentarifsystem fördert Innovationswettbewerb

Christian Wey
cwey@diw.de

Mit der Massenarbeitslosigkeit ist das Flächentarifsystem in Deutschland in die Kritik geraten. Insbesondere wird der „vereinheitlichende“ Charakter des Flächentarifs, der keine lokalen und betrieblichen Abweichungen zulasse, als eine Ursache für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit angesehen. Gefordert wird deshalb mehr Flexibilisierung, etwa durch Ergänzungstarifverträge, betriebliche Bündnisse oder Öffnungsklauseln.

Es ist gerade der egalitäre Charakter des Flächentarifsystems, der die Anreize der Unternehmen fördert, produktivitätsfördernde Innovationen zu tätigen. Die Investitionstätigkeit der Unternehmen hängt nämlich entscheidend davon ab, inwiefern sie auf diesem Wege ihre Wettbewerbsfähigkeit und damit letztlich auch ihre Gewinne erhöhen können. Der Flächentarifvertrag garantiert ein Lohnniveau, das sich an der durchschnittlichen Produktivität aller Unternehmen einer Branche ausrichtet. Hierdurch werden erfolgreiche Unternehmen vor überzogenen Lohnforderungen geschützt, und weniger innovative Unternehmen können nicht durch Senkung ihrer Lohnkosten ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Haustarif- oder Ergänzungstarifverträge sowie Öffnungsklauseln bewirken dagegen, dass zum einen innovative Unternehmen überproportionale Lohnforderungen ihrer Belegschaften befürchten müssen; zum anderen verringern Lohnsenkungen bei wenig innovativen Konkurrenten die Bereitschaft, in Forschung und Entwicklung zu investieren.

Ein um Öffnungsklauseln ergänztes Flächentarifsystem scheint das am wenigsten sinnvolle Lohnfindungsregime zu sein, weil es einerseits die Monopolmacht der Industriegewerkschaft unangetastet lässt und andererseits wegen betrieblicher Anpassungen der Lohnforderungen die Innovationsanreize der Unternehmen am stärksten schmälert.

Aufweichung des Flächentarifsystems

Löhne und Arbeitsstandards werden in Deutschland im Allgemeinen durch kollektive Lohnverhandlungen auf Industrieebene bestimmt. Verhandlungsparteien sind auf der Arbeitnehmerseite die Gewerkschaften – im Wesentlichen unter dem Dach des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) – und auf der Unternehmerseite die Arbeitgeberverbände. Die verfassungsrechtliche Grundlage dieses Systems bildet Artikel 9, Abs. 3 des Grundgesetzes, der Koalitionen auf dem Arbeitsmarkt zum Zwecke der Regelung der Beschäftigungsbedingungen schützt. Das Tarifvertragsgesetz definiert Unternehmen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften als die ausschließlichen Tarifparteien, die berechtigt sind, kollektive Tarifverträge für ihre Mitglieder abzuschließen.

Inhalt

Flächentarifsystem fördert Innovationswettbewerb Seite **147**

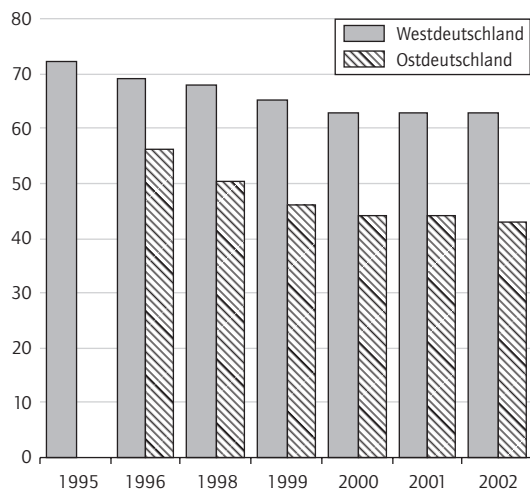
Unkorrigiert!

Sendesperfrist:
Mittwoch, 24. März 2004, 17 Uhr!

Abbildung 1

Flächentarifbindung der Beschäftigten 1995 bis 2002

Anteil der mit Branchentarifverträgen Beschäftigten in %



Quellen: IAB-Betriebspanel; S. Kohaut und C. Schnabel: Tarifverträge – nein danke!? Ausmaß und Einflussfaktoren der Tarifbindung west- und ostdeutscher Betriebe. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 223, Nr. 3, 2003, S. 312–331.

DIW Berlin 2004

Obwohl die Tarifabschlüsse nur für die Mitglieder der Tarifparteien rechtlich verbindlich sind, geht ihre Geltung weit darüber hinaus. So unterscheiden tarifgebundene Unternehmen bei der Entlohnung nicht danach, ob ein Arbeitnehmer Gewerkschaftsmitglied ist oder nicht. Und selbst nicht tarifgebundene Unternehmen zahlen häufig den vereinbarten Tariflohn.

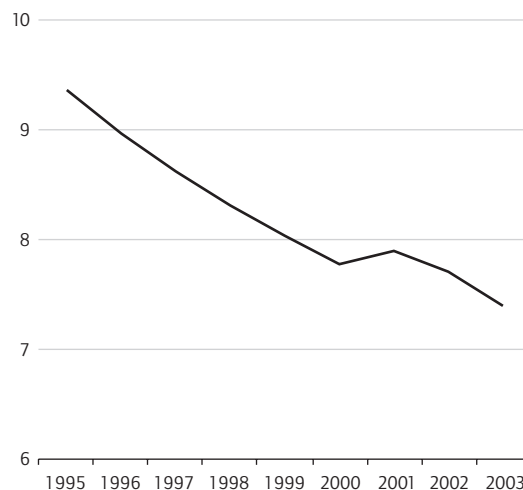
Aktuelle Zahlen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit lassen zunächst den Eindruck aufkommen, dass das Flächentarifsystem in Westdeutschland noch weitestgehend intakt ist. Hier waren im Jahre 2002 noch 63 % der Beschäftigten an einen Flächentarifvertrag gebunden (Abbildung 1) – gegenüber 1995 (72 %) allerdings ein Rückgang. Seit dem Jahr 2000 ist dieser Anteil aber nicht weiter gesunken. In Ostdeutschland ist die Tarifbindung durchweg kleiner. Doch auch hier ist in den letzten Jahren eine Stabilisierung eingetreten, wobei sich die Tarifbindung bei etwas über 40 % eingependelt hat, von denen allerdings ein großer Teil auf den öffentlichen Dienst entfällt.

Es gibt weitere Indikatoren, die darauf hinweisen, dass das Flächentarifsystem erodiert. Eine wichtige Größe für die Durchsetzung von Flächentarifabkommen ist der Grad der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeitnehmer. Die Mitgliederzahl

Abbildung 2

Mitgliederzahl der Gewerkschaften 1995 bis 2003

In Mill.



Quelle: DGB.

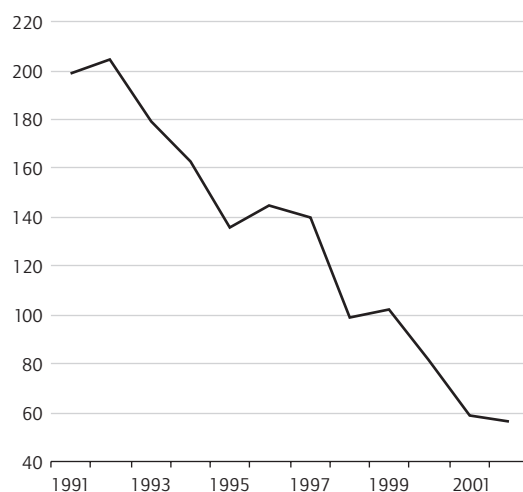
DIW Berlin 2004

len der Gewerkschaften des DGB sind jedoch trotz der Aufnahme der DAG kontinuierlich gefallen – von 9,4 Mill. im Jahre 1995 auf 7,4 Mill. im Jahre 2003 (Abbildung 2).

Abbildung 3

Im Laufe des Jahres neu für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge 1991 bis 2001

Insgesamt

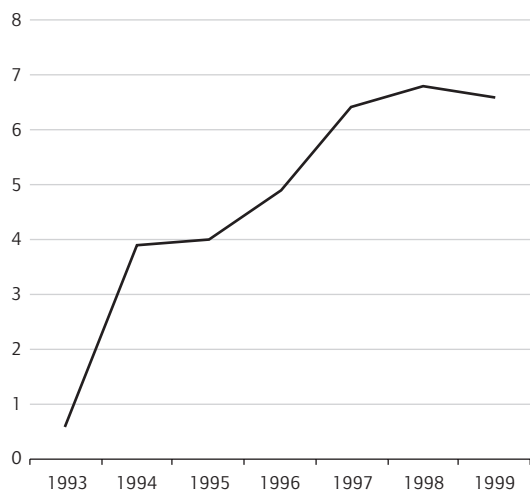


Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Soziales: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge. Stand: 1. Januar 2004.

DIW Berlin 2004

Abbildung 4

Von Öffnungsklauseln betroffene Arbeitnehmer in Industrie und Bau 1993 bis 1999 In Mill.



Quelle: Wolfgang Streeck und Britta Rehder, a. a. O. (s. Fußnote 1 im Text).

DIW Berlin 2004

Ein wichtiges Instrument für die flächendeckende Durchsetzung von Tarifabkommen ist die allgemeinverbindliche Stellung von Tarifverträgen für alle Beschäftigungsverhältnisse einer ganzen Branche. Dieses Instrument kommt seit der Wiedervereinigung immer weniger zum Einsatz. Wurden im Jahre 1991 noch 199 Tarifabkommen allgemeinverbindlich gestellt, waren es 2002 nur noch 56 (Abbildung 3).

Ein weiteres Indiz für die Erosion des Flächentarifsystems ist die zunehmende Verbreitung von Öffnungsklauseln, die es organisierten Unternehmen u. a. gestatten, untertariflich zu entlohnen. Mehr als 6 Mill. Arbeitnehmer waren Ende der 90er Jahre von Öffnungsklauseln betroffen – nach weniger als 1 Mill. im Jahre 1993 (Abbildung 4).¹

Lohnfindungsmodelle

Um das Flächentarifsystem beurteilen zu können, müssen zum Vergleich alternative Lohnsetzungsregime herangezogen werden. Ein perfekt wettbewerblich ausgerichteter Arbeitsmarkt ist jedoch keine realisierbare Alternative zum Flächentarifsystem, weil die Bildung von Gewerkschaften in Deutschland verfassungsrechtlich verankert ist. Das Flächentarifsystem muss daher mit solchen Regimen kollektiver Lohnsetzung verglichen werden, in denen Gewerkschaftsmacht eine wesentliche Rolle spielt.

Gewerkschaftliche Lohnsetzungsregime können allgemein nach dem Grad der Zentralisierung unterschieden werden, wobei die Lohnsetzung auf Branchenebene in Deutschland dem höchsten Zentralisierungsgrad entspricht.² In diesem Fall sind die Unternehmen in *einem* Arbeitgeberverband organisiert und die Arbeitnehmer einer Branche in *einer* Branchengewerkschaft. Industriegewerkschaft und Arbeitgeberverband handeln dann einen einheitlichen Tariflohn für alle Beschäftigten der Branche aus. Am anderen Ende des Spektrums steht eine dezentralisierte Lohnsetzung, bei der die Vertreter der Belegschaften dezentral und unabhängig voneinander mit ihren jeweiligen Arbeitgebern die Entlohnung aushandeln. In diesem Fall konkurrieren die Arbeitnehmer indirekt über die Wettbewerbsfähigkeit ihrer jeweiligen Unternehmen gegeneinander: Je besser das „eigene“ Unternehmen dasteht, desto besser ergeht es tendenziell auch den dort beschäftigten Arbeitnehmern. Zwischen diesen beiden Extremen haben sich in Deutschland seit Mitte der 80er Jahre vermehrt „hybride“ Lohnregime herausgebildet. Hier handelt *eine* monopolistische Branchengewerkschaft zentral unternehmensspezifische Löhne mit den jeweiligen Arbeitgebern aus, etwa in Form von Ergänzungstarifverträgen oder der Wahrnehmung von Öffnungsklauseln. Dabei wird im Allgemeinen der Lohnabschluss aus dem Flächentarifvertrag auf der Unternehmensebene nachverhandelt, wenn die Existenz des Unternehmens bei einer Anwendung des Flächentarifabschlusses gefährdet wäre. Wettbewerb kommt in diesem System nicht zustande, weil die Industriegewerkschaft und der Arbeitgeberverband ihre Einwilligung zur Anwendung der Öffnungsklausel geben müssen, so dass die Lohn-differenzierung zentral koordiniert bleibt.

Flächentarifsystem stärkt die Innovationsanreize der Unternehmen

Entscheidend für die Bewertung des Flächentarifsystems erweisen sich dessen Wirkungen auf die unternehmerische Investitionstätigkeit. Das wurde theoretisch untersucht.³ In einem statischen Kontext, in dem die Produktivität der Unternehmen gegeben ist und sich auch nicht ändert, bevorzugen die Arbeitnehmer immer ein Haustarifsystem, durch das die Lohnsumme der in der Industrie beschäftigten Arbeitnehmer maximiert wird. In einem

¹ Vgl. Wolfgang Streeck und Britta Rehder: Der Flächentarifvertrag: Krise, Stabilität und Wandel. MPIfG Working Paper 03/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, Juli 2003.

² Denkbar wären auch Verhandlungen auf nationaler Ebene, was beispielsweise in Schweden bis in die 90er Jahre tatsächlich passierte, jedoch in Deutschland keine Rolle spielt.

³ Vgl. Justus Haucap und Christian Wey: Unionisation Structures and Innovation Incentives. In: The Economic Journal, Vol. 114, 2004, S. C149–C165.

dynamischen Modell entstehen gegenläufige Effekte. Hier hängt die Investitionstätigkeit der Unternehmen kritisch davon ab, inwieweit sich durch Produktivitätsfortschritte ihre Wettbewerbsfähigkeit und letztlich ihr Gewinn erhöhen. Je stärker jedoch die Arbeitnehmer automatisch durch *betriebliche* Lohnanpassungen an Produktivitätsfortschritten beteiligt werden, desto weniger schlagen sich Produktivitätsfortschritte in einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit nieder. Dementsprechend sinken dann auch die Innovationsanreize für die Unternehmer.

Dadurch entsteht für die Gewerkschaften ein Selbstbindungsproblem. Zwar würden sie gern Produktivitätsfortschritte bei ihren Unternehmen sehen, doch können sie nur schwer glaubhaft machen, dass sie die Unternehmen nicht durch spätere Lohnforderungen um die Früchte ihrer Anstrengungen bringen. Wenn andererseits die Unternehmen damit rechnen, durch erhöhte Lohnforderungen zumindest teilweise um die Früchte ihrer Investitionen gebracht zu werden, dann werden diese Investitionen zum Schaden aller Beteiligten deutlich geringer ausfallen.

Durch das Flächentarifsystem kann dieses Selbstbindungsproblem der Gewerkschaften teilweise überwunden werden, da für alle Unternehmen ein einheitlicher Tarifvertrag gilt. Die Bindung an einen einheitlichen Tariflohn schützt die Investitionsanreize der Unternehmen. Erfolgreiche Unternehmen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern, werden im Flächentarifsystem gegen übermäßige Lohnforderungen geschützt. Der egalitäre Charakter flächendeckender Lohnsätze, die unabhängig von der unternehmensspezifischen Produktivität sind, wirkt für diese Unternehmen wie eine Versicherung gegen monopolistische Gewerkschaftsmacht.

Auch die Arbeitnehmer profitieren vom Flächentarifsystem, weil hierdurch die Unternehmen mehr investieren, so dass der insgesamt zur Verfügung stehende „Kuchen“ wächst. Ihr Anteil am zur Verfügung stehenden „Kuchen“ wäre bei einem flexibleren System (wie dem oben beschriebenen „Haustarifvertragssystem“) zwar größer, aber der zur Verfügung stehende „Kuchen“ wäre dann auch insgesamt – aufgrund der negativen Wirkungen auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen – erheblich kleiner.

In einem hybriden System sowie einem System dezentraler Lohnsetzung sinken die Innovationsanreize erheblich, weil die Löhne an die Unternehmenslage angepasst werden.

Aufgrund der ungebrochenen Monopolstellung der Industriegewerkschaft sind aber durch Flexibilisierungen von Flächentarifabkommen keine dauerhaften Effekte auf die Gesamtbeschäftigung zu erwarten.⁴ In einem System dezentraler Lohnsetzung hingegen wären die Beschäftigungseffekte am größten, da es hier zu einer echten Konkurrenz zwischen den Belegschaften bzw. den Gewerkschaften kommt.

Stabilisierung des Flächentarifsystems durch die Arbeitsmarktordnung⁵

Das Flächentarifsystem ist eine effizienzfördernde Institution, dessen Stabilität grundsätzlich gefährdet ist, weil es in einer sich dynamisch entwickelnden Wirtschaft notwendigerweise Verlierer gibt. Hierzu gehören auch die Unternehmen, die entweder nicht erfolgreich aus dem Innovationswettbewerb hervorgegangen oder gar nicht erst innovativ tätig geworden sind. Diese neigen dazu, durch untertarifliche Löhne ihre Existenz zu sichern.

Die Stabilisatoren des Flächentarifsystems richten sich gleichermaßen gegen abweichendes Verhalten von Arbeitnehmern und Unternehmern. Auf der Arbeitnehmerseite wirken vor allem der Kündigungsschutz, das Betriebsverfassungsgesetz sowie die restriktive Handhabung der Anerkennung der Tariffähigkeit für Gewerkschaften durch deutsche Gerichte stabilisierend. Auf der Arbeitgeberseite werden die Anreize zum Verlassen durch die Nachwirkungs- und Nachbindungsregelungen des Tarifvertragsgesetzes sowie durch die Allgemeinverbindlicherklärung von Flächentarifabkommen erheblich gesenkt bzw. vollkommen ausgeschaltet.

Ein weiteres Problem der „Verbandsflucht“ besteht in der Streikdrohung. Zum einen verliert ein nicht organisiertes Unternehmen den Schutz der Gefahrengemeinschaft, die in Form von Stillhalteabkommen und einer Antistreikkasse Mitgliedsunternehmen vor Arbeitskämpfen schützt. Zum anderen büßt ein solches Unternehmen den Schutz der Friedenspflicht ein, wenn es versucht, die Entlohnung ausschließlich in Individualarbeitsverträgen zu regeln.

⁴ Diese Aussage ist jedoch einzuschränken, sobald Marktzutritt leicht möglich ist und nicht wegen hoher Markteintrittsbarrieren – etwa in Form notwendiger Sunk Costs – nur eine untergeordnete Rolle spielt. In diesem Fall kann eine Flexibilisierung des Flächentarifsystems nennenswerte Beschäftigungseffekte durch die Förderung von Marktzutritt entfalten. Vgl. hierzu Justus Haucap und Christian Wey: Input Price Discrimination (Bans), Entry, and Welfare. Mimeo, DIW Berlin. Berlin 2004.

⁵ Vgl. Justus Haucap, Uwe Pauly und Christian Wey: Die Stabilität des Flächentarifsystems: Eine Kartellanalyse der deutschen Arbeitsmarktordnung. Mimeo, DIW Berlin. Berlin 2004.

Diese institutionell-rechtlichen Stabilisatoren des Flächentarifsystems werden in der öffentlichen Diskussion auch immer wieder als „Rigiditäten“ des deutschen Arbeitsmarktes disqualifiziert, die verantwortlich für die Misere des deutschen Arbeitsmarktes seien und deswegen abgeschafft oder wenigstens zurückgefahren werden sollten. Wird jedoch unterstellt, dass Gewerkschaftsmacht in Deutschland ein verfassungsrechtlich gesichertes Grundrecht darstellt, so kommt man nicht umhin zu fragen, ob und wenn ja, welche *realisierbaren* alternativen Lohnsetzungsregime tatsächlich bessere Marktergebnisse liefern könnten. Die oben ausgeführten Überlegungen deuten darauf hin, dass gerade ein flexibleres Flächentarifsystem am wenigsten geeignet ist, bessere Ergebnisse – gemessen an Beschäftigtenzahlen und Innovationen – zu liefern.

Fazit

Die Rigidität des Flächentarifsystems ist in der ökonomischen Debatte um die Reform des deutschen Arbeitsmarktes heftig unter Beschuss geraten. Allgemein wird gefordert, das Flächentarifsystem zu flexibilisieren, um durch eine betriebliche Anpas-

sung der Lohnsetzung Beschäftigung und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen zu fördern. Theoretische Überlegungen zeigen allerdings auch, dass der egalitäre Charakter eines Flächentarifsystems positiv auf die Innovationsbereitschaft der Unternehmen einwirkt.

Eine Flexibilisierung des Flächentarifsystems durch Haustarifabkommen und Öffnungsklauseln bei gleichzeitiger Beibehaltung der Monopolstellung der Industriegewerkschaft ermöglicht dagegen eine Lohndiskriminierung zwischen effizienten und weniger innovativen Unternehmen und ist für die Innovationsbereitschaft der Unternehmen schädlich. Zugleich sind wegen der fortdauernden Arbeitsangebotsmonopolisierung keine nennenswerten Beschäftigungseffekte zu erwarten.

Die Arbeitsmarktpolitik scheint damit an einem ordnungspolitischen Scheideweg zu stehen. Die aktuellen Entwicklungen in Richtung eines hybriden Systems – wobei die Monopolmacht der Industriegewerkschaft unangetastet bleibt, aber betriebliche Lohnanpassungen möglich sind – erscheint mit Blick auf Innovationsbereitschaft und Beschäftigung als das am wenigsten attraktive System gewerkschaftlicher Lohnfindung.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Diskussionspapiere

Erscheinen seit 1989

Nr. 403

The Attitudes towards the Euro. An Empirical Study Based on the German Socio-Economic Panel (SOEP)

Von Bettina Isengard und Thorsten Schneider

Februar 2004

Nr. 404

International Emissions Trading and Induced Carbon-Saving Technical Change: Effects of Restricting the Trade in Carbon Rights

Von Patrick Matschoss und Heinz Welsch

Februar 2004

Nr. 405

Social Identity and Group Lending

Von Prabirendra Chatterfee und Sudipta Sarangi

März 2004

Nr. 406

Transport Cost Sharing and Spatial Competition

Von Hrachya Kyureghian und Sudipta Sarangi

März 2004

Nr. 407

Are People Inequality Averse, and Do They Prefer Redistribution by the State? Evidence from German Longitudinal Data on Life Satisfaction

Von Marco Härpfer und Johannes Schwarze

März 2004

Nr. 408

Agglomeration and Tax Competition

Von Rainald Borck und Michael Pflüger

März 2004

Nr. 409

Complexity and Progressivity in Income Tax Design: Deductions for Work-Related Expenses

Von Pio Baake, Rainald Borck und Andreas Löffler

März 2004

Nr. 410

The Impact of Macroeconomic Uncertainty on Cash Holdings for Non-Financial Firms

Von Christopher F. Baum, Mustafa Caglayan, Neslihan Ozkan und Oleksandr Talavera

März 2004

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Dorothea Schäfer, Axel Werwatz and Volker Zimmermann

The Determinants of Debt und (Private) Equity Financing in Young Innovative SMEs: Evidence from Germany

Financial theory creates a puzzle. Some authors argue that high-risk entrepreneurs choose debt contracts instead of equity contracts since risky but high returns are of relatively more value for a loan-financed firm. On the contrary, authors who focus explicitly on start-up finance predict that entrepreneurs are the more likely to seek equity-like venture capital contracts, the more risky their projects are. Our paper makes a first step to resolve this puzzle empirically. We present microeconomic evidence on the determinants of debt and equity financing in young and innovative SMEs. We pay special attention to the role of risk for the choice of the financing method. Since risk is not directly observable we use different indicators for financial and project risk. It turns out that our data generally confirms the hypothesis that the probability that a young high-tech firm receives equity financing is an increasing function of the financial risk. With regard to the intrinsic project risk, our results are less conclusive, as some of our indicators of a risky project are found to have a negative effect on the likelihood to be financed by private equity.

Discussion Paper No. 411
März 2004

Katharina Wrohlich

Child Care Costs and Mothers' Labor Supply: An Empirical Analysis for Germany

This study analyzes the effect of child care costs on the labor supply of mothers with preschool children in Germany using data from the German Socio-Economic Panel (2002). Child care costs are estimated on the basis of a sample selection model. A structural household utility model, which is embedded in a detailed tax-benefit model, is used for labor supply estimation. In contrast to a previous German study, I find significant effects of child care costs on mothers' labor supply. Compared to other countries such as the US, Canada or the UK, the effects are rather small, which can be explained by the fact that child care costs are already heavily subsidized in Germany.

Discussion Paper No. 412
März 2004

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

(unverbindliche Preisempfehlungen)
Jahrgang Euro 120,-
Einzelheft Euro 11,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung
– auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Abteilung
Information und Organisation zulässig.

**Einer Teilaufgabe liegt
ein Prospekt des Verlags
Duncker & Humblot bei.**